Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4175

21. 03. 96

Sachgebiet 610

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erblastentilgungsfonds-Gesetzes

A. Zielsetzung

Durch den Gesetzentwurf sollen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, die finanziellen Erblasten, die im Zusammenhang mit dem Bau gesellschaftlicher Einrichtungen in der DDR angefallen sind, in den Erblastentilgungsfonds zu überführen.

B. Lösung

Änderung des Erblastentilgungsfonds-Gesetzes.

C. Alternativen

Beibehaltung des wenig befriedigenden gegenwärtigen Zustandes.

D. Kosten

Die im Zusammenhang mit der Übernahme dieser Altkredite auf den Erblastentilgungsfonds anfallenden Kosten in Höhe der jährlichen Zins- und Tilgungsverpflichtungen von ca. 600 Mio. DM sind im Zuge der Vollendung der Deutschen Einheit unvermeidlich. Sie werden durch Minderbelastungen des Bundes im Bereich der Erblasten vollständig aufgefangen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (432) – 522 03 – Er 2/96

Bonn, den 20. März 1996

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 693. Sitzung am 9. Februar 1996 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erblastentilgungsfonds-Gesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erblastentilgungsfonds-Gesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Erblastentilgungsfonds-Gesetzes

Das Erblastentilgungsfonds-Gesetz vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 984) wird wie folgt geändert:

Dem § 2 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Der Fonds übernimmt ab 1. Januar 1997 die bei der Gesellschaft für kommunale Altkredite und Sonderaufgaben der Währungsumstellung mbH zu Buche stehenden Forderungen aus sogenannten kommunalen Altkrediten für gesellschaftliche Einrichtungen sowie die sich daraus ergebenden Verpflichtungen zur Zahlung von Zinsen und Tilgung."

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Der Entwurf schafft die Voraussetzungen, die finanziellen Erblasten, die im Zusammenhang mit dem Bau gesellschaftlicher Einrichtungen in der DDR angefallen sind, in den Erblastentilgungsfonds zu überführen.

Für den Bau gesellschaftlicher Einrichtungen wurden in der DDR bis 1985 Sparguthaben der DDR-Bevölkerung herangezogen. Als Gegenbuchung wurden Kredite an die Räte von Gemeinden und Kreisen konstruiert. Diese „Kredite", die über Unternehmen der Wohnungswirtschaft ausgereicht wurden, dienten der Finanzierung von Kindergärten, Schulen, Sporthallen, Kulturhäusern o. ä.

Im Zuge der Währungsunion wurden diese Forderungen im Verhältnis 2:1 umgestellt. Zum 1. Juli 1990 betrug die Hauptforderung 4,9 Mrd. DM.

Die Refinanzierung dieser jetzt sog. Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen erfolgt auf dem Kapitalmarkt, zunächst über die Deutsche Kreditbank AG, heute über die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die Deutsche Kreditbank AG hat keine Wertberichtigungen vorgenommen. Beim Verkauf der Deutschen Kreditbank AG Anfang 1995 wurden die „Altkredite" an gesellschaftliche Einrichtungen abgespalten und der neu gegründeten Gesellschaft für kommunale Altkredite und Sonderaufgaben der Währungsumstellung mbH übertragen.

Durch die Gewährträgerhaftung des Bundes konnten nach der Währungsunion diese Altkredite refinanziert werden. Der Refinanzierungszinssatz basiert auf dem kurzfristigen variablen Zins am Interbankenmarkt. Einschließlich der aufgelaufenen Zinsen in Höhe von 3,83 Mrd. DM wird die Schuldensumme zum 31. Dezember 1996 nach Angaben des Bundes 8,73 Mrd. DM betragen.

Daß die Kreditverpflichtungen für diese Altkredite nach geltendem Recht zu erfüllen sind, ist nicht unumstritten. Der Gesetzgeber der DDR, die zwischen den beiden deutschen Regierungen abgeschlossenen Staatsverträge und der Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland haben jedoch in zahlreichen Gesetzen den Fortbestand von Altkreditverpflichtungen bei schrittweiser Anpassung an marktwirtschaftliche Kreditverhältnisse angeordnet.

Bei den aufgelaufenen Altkreditforderungen in Höhe von 8,73 Mrd. DM einschließlich Zinsverpflichtungen handelt es sich um eine finanzielle Erblast der DDR. Die Filialen der Staatsbank der DDR schlossen als „Kreditgeber" mit den „Kreditnehmern", in der Regel VEB-Gebäudewirtschaft oder andere volkseigene Betriebe, sog. Grundmittel-Kreditverträge zur Finanzierung des Neubaus von staatlichen Einrichtungen. Diese Kredite wurden zwar einzelwirtschaftlich ausgereicht, die Verteilung der vorhandenen finanziellen Mittel erfolgte jedoch generell über den zentralen Plan und die Steuerung über die Staatsbank. Die fertiggestellten Einrichtungen waren nicht kommunales, sondern Volkseigentum. Die Zins- und Tilgungsleistungen kamen wiederum aus dem Staatshaushalt. Von daher stellt sich ein solcher Kredit als Rechnungsposten innerhalb des zentralen Staatshaushaltes der DDR dar. Mit einem Kredit im marktwirtschaftlichen Sinne ist er nicht vergleichbar, zumal die „Kommunen" keine selbständigen Rechtssubjekte waren.

Nur 16 % der ostdeutschen Gemeinden werden mit Altkreditverbindlichkeiten dieser Art konfrontiert. In den anderen Fällen wurden die gesellschaftlichen Einrichtungen mit Zuschüssen aus dem Staatshaushalt gebaut, oder ihre Kreditverpflichtungen wurden ohne sachlichen Grund gestrichen. So wurde Ostberlin offensichtlich durch Parteidekret anläßlich der 750-Jahr-Feier 1987 von den sog. Altschulden befreit. Städte wie Dresden oder Chemnitz – früher Karl-Marx-Stadt – wurden ebenfalls in den 80er Jahren, ohne daß ein sachlicher Grund erkennbar ist, bis auf 100 DM pro Einwohner entlastet. Diese Praxis führte zu folgenden Länderdisparitäten:

Mecklenburg-Vorpommern	1,6 Mrd. DM	– 874 DM	pro Kopf
Sachsen-Anhalt	2,1 Mrd. DM	– 761 DM	pro Kopf
Thüringen	1,9 Mrd. DM	– 757 DM	pro Kopf
Brandenburg	1,9 Mrd. DM	– 751 DM	pro Kopf
Sachsen	1,0 Mrd. DM	– 18 DM	pro Kopf
Berlin	3,0 Mio. DM	– 0,86 DM	pro Kopf

Die Kreditierung war in Zeiten der DDR offensichtlich willkürlich. Erst die friedliche Revolution 1989 hat diese faktischen Verhältnisse beendet. Bisherige Ansätze für die Lösung der Altschuldenfrage, die diesen Willkürmaßnahmen zu Lasten der ostdeutschen Kommunen im Ergebnis zu einer rechtlichen Anerkennung im wiedervereinigten Deutschland verhelfen, verfehlen die Problematik im Kern und sind zudem geeignet, die mit der friedlichen Revolution erlangte kommunale Selbstverantwortung wieder in Frage zu stellen.

Die sog. Altschulden sind deshalb vom Erblastentilgungsfonds zu übernehmen, in dem die aufgelaufenen Kreditmarktschulden aus der finanziellen Erblast der DDR zusammengefaßt sind.

Die Übernahme der sog. Altschulden in den Erblastentilgungsfonds ist aber nicht nur aus Gründen des Rechtsstaatsprinzips geboten. Die verfassungsrechtlich bedenkliche Alternative, die ostdeutschen Gemeinden mit diesen Altverbindlichkeiten zu belasten, wäre zudem mit einem hohen Abwicklungsauf-

wand verbunden. So wäre in jedem Einzelfall eine Zuordnung der Objekte zum Vermögen der jeweiligen Kommune erforderlich. Zu den einzelnen Objekten müßte darüber hinaus die Zuordnung der konkreten Altverbindlichkeit erfolgen. Zum Teil sind indes diese Objekte nicht mehr vorhanden. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Werthaltigkeit der Objekte würden weitere administrative Probleme aufgeworfen: Baumängel und Schäden sowie der dafür erforderliche Instandsetzungsbedarf müßten in jedem Einzelfall festgestellt werden. Vor diesem Hintergrund kommt der Einschätzung des Bundesrechnungshofs in seinem „Bericht über die Abwicklung von Altkrediten der ehemaligen DDR und die Übernahme von Geschäften ehemaliger DDR-Kreditinstitute durch andere Geschäftsbanken" vom 27. September 1995 (Az.: VIII 3 – 20 80 04) Bedeutung zu. Danach ist schon jetzt „nicht auszuschließen, daß der Bund im Ergebnis weniger belastet wäre, wenn er die Altschulden direkt übernommen hätte".

Die dem Bund durch die Übernahme der Altverpflichtungen in den Erblastentilgungsfonds entstehenden Kosten werden durch Minderbelastungen im Bereich der Erblasten vollständig aufgefangen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1 enthält die im Erblastentilgungsfonds-Gesetz (ELFG) notwendigen Änderungen.

§ 2, der die vom Fonds zu übernehmenden Pflichten regelt, wird um einen Absatz mit dem Ziel ergänzt, daß der Erblastentilgungsfonds ferner die finanziellen Verpflichtungen zu tragen hat, die im Zusammenhang mit dem Bau gesellschaftlicher Einrichtungen in der DDR entstanden sind.

Weitere Gesetzesänderungen sind nicht veranlaßt. § 6 ELFG, der die Leistungen aus dem Bundeshaushalt für den Schuldendienst des Erblastentilgungsfonds bestimmt, hält bereits Regelungen für den Fall bereit, daß sich die zu übernehmenden Verbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds noch erhöhen.

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Dies sollte mit Blick auf § 5 Abs. 2 ELFG bis zum 30. September 1996 erfolgt sein.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung lehnt den vorliegenden Gesetzentwurf ab. Der Entwurf stellt den Versuch dar, die Kosten aus den Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen vollständig und ausschließlich dem Bundeshaushalt anzulasten. Dies entspricht weder der rechtlichen Ausgangslage noch stellt es eine sachgerechte und ausgewogene Lösung des Altschuldenproblems dar.

1. Nach Artikel 21 Abs. 1 des Einigungsvertrages sind die gesellschaftlichen Einrichtungen in der Regel in das Eigentum der Kommunen übergegangen. Zusammen mit den Vermögenswerten sind auch die darauf lastenden Verbindlichkeiten, die zur Finanzierung des Baues der jeweiligen Einrichtung dienten, auf die Gemeinden übergegangen. Die Gemeinden sind damit Schuldner der Altkredite für gesellschaftliche Einrichtungen geworden. Diese Bewertung entspricht auch der Verfassungslage. Am Kreditcharakter der Altverbindlichkeiten kann kein Zweifel bestehen. Auch in der Begründung zum vorliegenden Entwurf wird bestätigt, daß „der Gesetzgeber der DDR, die zwischen den beiden deutschen Regierungen abgeschlossenen Staatsverträge und der Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland ... in zahlreichen Gesetzen den Fortbestand von Altkreditverpflichtungen bei schrittweiser Anpassung an marktwirtschaftliche Kreditverhältnisse angeordnet" haben.

   Die Aufnahme von Krediten für gesellschaftliche Einrichtungen erfolgte auf der Grundlage von Rechtsvorschriften der DDR. Diese Vorschriften machten den Abschluß solcher Kreditverträge nicht nur von der Beteiligung, sondern einer Beschlußfassung der „örtlichen Volksvertretungen" abhängig. Es bestand also nicht nur ein Mitspracherecht der Kommunen, sondern die Bank und der jeweilige VEB Kommunale Wohnungsverwaltung bzw. VEB Gebäudewirtschaft konnten einen Grundmittelkreditvertrag erst nach Vorliegen eines förmlichen Antrages auf Ausreichung eines Investitionskredites und einer Ermächtigung des örtlichen Staatsorgans abschließen.

   Im Zusammenhang mit der Tatsache, daß die Gemeinden Schuldner der bestehenden Altverbindlichkeiten sind, ist es allerdings nicht entscheidend, in welcher Weise in der DDR über den Bau und die Finanzierung der gesellschaftlichen Einrichtungen entschieden wurde. Ausschlaggebend ist hier vielmehr die Übertragung des aktiven und passiven Verwaltungsvermögens auf die Kommunen, die sich aus Artikel 21 des Einigungsvertrages ergibt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befinden sich die gesellschaftlichen Einrichtungen nicht mehr im Eigentum des Zentralstaates, sondern der Kommunen. Bei der Beurteilung ist außerdem zu berücksichtigen, daß in der Regel die auf die Kommunen übergegangenen Vermögenswerte die darauf lastenden Verbindlichkeiten deutlich übersteigen. Dies ergibt sich aus Bewertungen, die beispielhaft für die Objekte zweier ostdeutscher Gemeinden erstellt wurden.

2. Die als Begründung für die geforderte globale Regelung angeführte angeblich willkürliche Verteilung der Altschulden auf die Gemeinden entspricht nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Von wenigen Ausnahmen abgesehen erfolgte die Finanzierung des Baues gesellschaftlicher Einrichtungen in der DDR bis 1985 auf dem Kreditwege. Maßgeblich für die Verteilung der Altschulden auf die Länder bzw. Kommunen ist daher der Umfang der vorhandenen gesellschaftlichen Einrichtungen sowie, im Hinblick auf bereits vorgenommene Kredittilgungen, der Zeitpunkt, zu dem die jeweilige Einrichtung errichtet wurde. Abweichungen von dieser Verteilung der Altkredite sind auf außerplanmäßige Tilgungen von Altschulden aus Mitteln des Republikhaushalts der DDR Mitte der 80er Jahre zurückzuführen. Diese Entlastungen, insbesondere für Ostberlin sowie die Bezirke Dresden und Karl-Marx-Stadt, können jedoch kein Anlaß sein, generell eine Finanzierung des Baues kommunaler Einrichtungen aus Mitteln des Bundeshaushalts in den neuen Ländern zu fordern. Dies wäre auch ungerecht gegenüber denjenigen Kommunen, die zu DDR-Zeiten bei der Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen benachteiligt waren und den Nachholbedarf jetzt durch Neubauten befriedigen müssen.

3. Auch ein angeblich hoher Abwicklungsaufwand rechtfertigt es nicht, keine Zuordnung der jeweiligen Objekte und der darauf ruhenden Verbindlichkeiten zu den Gemeinden vorzunehmen. Die Zuordnung der Objekte zu den einzelnen Gemeinden erfolgt in der Regel auf der Grundlage des Vermögenszuordnungsgesetzes. Die Zuordnung der Altkredite auf die Grundstücke und Objekte ergibt sich aus den vorliegenden Kreditverträgen. Eine Prüfung der Werthaltigkeit der Objekte ist generell nicht erforderlich. Insgesamt entsteht also nur geringer zusätzlicher Verwaltungsaufwand im Vergleich zu einer pauschalen Lösung des Altschuldenproblems.

4. Eine vollständige Übertragung der Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen auf den Erblastentilgungsfonds wäre mit erheblichen zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt verbunden, während die in dem vorliegenden Entwurf behaupteten Minderbelastungen nicht in dem vermuteten Umfang auftreten. Zum einen ist die Zuteilung von Ausgleichsforderungen an die Kreditinstitute noch nicht abgeschlossen, hier sind noch Ausgleichsbeträge in erheblicher Größenordnung zu erwarten. Zum anderen sind in den von der

Treuhandanstalt übernommenen Schulden entgegen den ursprünglichen Plänen nicht die Aufwendungen für die Sanierung der Braunkohle enthalten, die künftig den Bundeshaushalt unmittelbar belasten werden. Außerdem ist die Teilentlastung der Wohnungsbaualtschulden noch nicht endgültig abgeschlossen. Angesichts dessen und da die Rechtslage von Bund und Ländern unterschiedlich beurteilt wird, ist der Bund bereit, um eine langwierige und kostspielige Prozeßführung zu vermeiden, an einer gemeinsamen Lösung des Altschuldenproblems mitzuwirken. Der Bund hat angeboten, die Hälfte der bis Anfang 1997 aufgelaufenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen in Höhe von 8,7 Mrd. DM zu tragen.

Voraussetzung für diesen Vorschlag ist, daß die neuen Länder die andere Hälfte der Altschulden übernehmen. Eine Beteiligung der Kommunen an den Lasten der Länder kann über den kommunalen Finanzausgleich sichergestellt werden. Bei einer Zinsbelastung für die gesamten Altschulden von gut 500 Mio. DM jährlich würde dies die einzelnen Landeshaushalte in folgender Höhe belasten:

- Brandenburg 29 Mio. DM
- Mecklenburg-Vorpommern 24 Mio. DM
- Sachsen 16 Mio. DM
- Sachsen-Anhalt 31 Mio. DM
- Thüringen 30 Mio. DM.

In gleicher Höhe wären die Kommunalhaushalte belastet. Angesichts der großzügigen Regelungen des Länderfinanzausgleichs würde die Finanzkraft der Länder durch diese Beiträge nicht überfordert. Die Belastungen wären für die neuen Länder und ihre Kommunen insgesamt durchaus vertretbar. Dabei verkennt der Bund keineswegs, daß einzelne, insbesondere kleine Kommunen in deutlich stärkerem Maße als andere betroffen sein können. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kann diese Frage aber durch eine breitere Lastenverteilung unter den Kommunen gelöst werden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333